

Lunedì, 30 agosto 1999

Presiede:

Stenio RICCIO

*(Presidente di sezione del Consiglio di Stato e
Presidente aggiunto del Consiglio di Giustizia Amministrativa
della Regione Siciliana)*

STENIO RICCIO

(c.s.)

Diamo inizio alla seconda giornata dei lavori, che riguarda ancora profili comunitari e nazionali, anche se oggi forse il taglio è più centrato sui profili nazionali.

Dopo aver visto la documentazione che il prof. Fanara ha diligentemente raccolto, mi sarei iscritto quest'anno anch'io al corso dei dottorandi, perché bisogna ricominciare a studiare tutto, in quanto il quadro della regolamentazione del servizio di trasporto aereo è profondamente mutato rispetto a quello che abbiamo studiato all'Università.

Il sistema di trasporto aereo era basato prevalentemente sul codice della navigazione e sulla Convenzione di Chicago. Era un sistema prevalentemente protezionistico, basato sul regime di convenzioni a rete che permettevano il raggiungimento dei vari punti del territorio nazionale e dei territori dei Paesi esterni, e assicuravano il soddisfacimento dell'utenza attraverso delle relazioni garantite e la protezione del concessionario per le sue attività.

Questo quadro è stato completamente modificato dalla liberalizzazione introdotta dalla normativa comunitaria, in attuazione dei principi della libera concorrenza che imperniano tutto il Trattato, prima di Roma, poi di Maastricht, e che hanno profondamente inciso su questo settore, tanto che oggi le regole sono prevalentemente di derivazione comunitaria. A un sistema protezionistico si è sostituito un sistema basato, come abbiamo visto, sul principio della libera concorrenza.

Ne è derivata anche una modificazione dell'assetto organizzativo dell'amministrazione, perché mentre prima era solo il Ministero dei trasporti che regolava il fenomeno del servizio del trasporto aereo, oggi abbiamo una pluralità di centri di direzione, in quanto abbiamo la Commissione della Unione Europea, abbiamo il Ministero dei Trasporti, abbiamo una serie di Agenzie che si sono venute creando (ENAC, ENAV, l'Ente per la prevenzione e l'esame dei sinistri). L'ENAC, ad

esempio, è un ente di nuova istituzione che sta cominciando a fare i suoi primi passi. Sentiremo domani dal dott. Roma l'assetto istituzionale di tale Ente che sostituirà la vecchia Civilavia, sperando che non ce la faccia rimpiangere, il che sarebbe catastrofico, perché Civilavia non ha mai brillato troppo. Quindi sul quadro normativo v'è un contesto in movimento.

Ma le novità hanno implicazioni anche sul quadro dell'operatività. Il processo di liberalizzazione è agli inizi, e non sappiamo che cosa porterà. Possiamo però vedere le esperienze che sono già state fatte in altri Paesi, e mi riferisco alla liberalizzazione che è stata attuata negli Stati Uniti dopo il 1977 a seguito della direttiva "*open sky*" del Presidente Carter, esperienza che, come tutte le cose umane, ha avuto luci ed ombre, perché ha indubbiamente portato un incremento del servizio, un abbassamento delle tariffe (maggiore concorrenza comporta questo), ma ha avuto come conseguenza una guerra commerciale, che ha portato alla scomparsa di compagnie che erano dei colossi nel settore, come la Pan Am, la Breniff ed altre. La liberalizzazione americana ha comportato un abbassamento della qualità dei servizi, sia sotto il profilo delle condizioni di operatività degli aeromobili (perché non si risparmia solo sul personale, ma anche sulle manutenzioni), sia sotto il profilo di un incremento notevole dei ritardi. Mi ricordo che prima del '77, quando si andava in America, guardavamo al sistema italiano con un senso di disprezzo perché il sistema americano era efficientissimo e puntualissimo. Ora loro come indice di ritardi ci hanno forse anche superato.

Quindi bisognerà vedere cosa succederà con la liberalizzazione in Europa.

Questo è lo scenario che è possibile intravedere. Naturalmente l'esperienza degli altri e del passato può insegnare qualche cosa a chi dovrà regolare il fenomeno per evitare di commettere quegli stessi errori che sono stati commessi da altri e per governare meglio questo fenomeno, che comunque è un fenomeno complesso.

Mi fermo qui perché altrimenti impegno buona parte del tempo a disposizione. Passo la parola al primo relatore, che è il dott. Gerardo Marletto, della Federtrasporto, il quale ci intratterrà sulle "regole del trasporto aereo: una lettura plurimodale". Prego.

RELAZIONI

GERARDO MARLETTO

(c.s.)

**LE REGOLE DEL TRASPORTO AEREO:
UNA LETTURA PLURIMODALE**

Innanzitutto volevo rendere maggiormente comprensibile questo titolo di relazione, che forse è un po' criptico. Nella mia relazione vorrei seguire un approccio - che si sta sempre più affermando - di tipo plurimodale, quindi guardare al trasporto aereo tenendo ben presente qual è il comportamento anche delle altre modalità di trasporto. È un approccio per il quale si considera come mercato non quello di ciascuna singola modalità, ma un mercato definito da regole che riguardano tutto l'insieme dei servizi. Un approccio che poi è stato anche ripreso da direttive delle Autorità antitrust, sia a livello comunitario che a livello nazionale.

Devo inoltre precisare che in questa relazione non tratterò di trasporto internazionale, ma solo di trasporto nazionale.

L'obiettivo di fondo è cogliere quali sono le potenzialità di sviluppo del trasporto nazionale nel suo insieme e capire, all'interno di questo settore plurimodale, quali sono le opportunità da cogliere e quelle già colte per il trasporto aereo.

La tesi di fondo della mia relazione è che ulteriori novità sono probabilmente necessarie non tanto all'interno del trasporto aereo in quanto tale, quanto nelle altre modalità (nel trasporto ferroviario, nel trasporto stradale, nel trasporto marittimo) per stimolare ulteriormente, attraverso la concorrenza plurimodale, anche lo sviluppo del trasporto aereo.

Seguendo questo approccio la mia relazione seguirà tre punti.

Il primo punto è una rapida analisi di tipo statistico, frutto di un lavoro abbastanza faticoso che come Centro Studi della Federtrasporto abbiamo concluso proprio in questa primavera. Si tratta di

dati assolutamente originali che segnalano che lo sviluppo del trasporto nazionale di passeggeri in Italia in qualche misura c'è già stato.

Il secondo punto riguarda più in senso stretto le regole dei diversi settori modali. Qui la chiave di lettura è molto netta: la tesi di fondo è che la diversità delle regole tra le modalità di trasporto è tale da limitare la prospettiva di sviluppo del trasporto nazionale di passeggeri. Detto in altri termini, le regole del trasporto marittimo, aereo, stradale e ferroviario sono talmente eterogenee da impedire da parte del consumatore una effettiva possibilità di scelta tra le diverse modalità.

Il terzo punto, che discende direttamente dal secondo, è lo sviluppo di una proposta, che è stata presentata lo scorso maggio in Confindustria da Federtrasporto e in quella sede discussa con autorevoli rappresentanti istituzionali (in primo luogo il Ministro dei Trasporti). Con tale proposta si cerca di andare nella direzione di una totale liberalizzazione di tutti i settori del trasporto nazionale di passeggeri, promuovendo così la creazione di un mercato effettivamente plurimodale.

Iniziando dal primo punto, analizziamo innanzitutto il quadro statistico del trasporto nazionale dei passeggeri¹.

Chi ha presente le statistiche di trasporto che tradizionalmente vengono fornite può subito cogliere innanzitutto una riduzione notevole del peso del trasporto automobilistico (*Tab. 1*, rip. a pag. 123), che normalmente si attesta intorno al 70-80% e che noi abbiamo misurato al 51%. Emerge quindi con chiarezza la rilevanza delle altre modalità: il trasporto ferroviario, che con il 22% arriva a raddoppiare le quote che normalmente vengono usate come riferimento; il trasporto con autobus che con il 22,3% assume un peso relevantissimo e normalmente del tutto sottovalutato. Infine, ma non per questo meno importante, il trasporto aereo, con il 9% (che è tra le 4 e le 5 volte la quota che usualmente viene considerata).

Nel complesso si tratta di circa 110 miliardi di passeggeri/Km, il che corrisponde a una cifra d'affari pari ad oltre 20.000 miliardi. Quindi si tratta di un settore importante.

¹ In questo lavoro abbiamo escluso tutto il trasporto al di sotto dei 200 Km, escludendo quindi rigidamente tutto il trasporto locale e regionale.

Nello sviluppare lo studio statistico del trasporto nazionale di passeggeri non ci siamo accontentati di ricostruire un quadro generale, ma abbiamo analizzato la composizione per modalità all'interno di alcuni collegamenti (*Tab. 2*, rip. a pag. 124).

Il primo collegamento che abbiamo preso in considerazione è quello tra l'Italia nel suo insieme e la Sardegna. Ovviamente qui c'è un problema di discontinuità territoriale e la suddivisione modale ne risente in modo particolare. È importante però evidenziare, perché è un dato normalmente non conosciuto, il peso relevantissimo del trasporto aereo, che si attesta al 43%.

Passiamo ora alle altre relazioni, più interessanti proprio perché non c'è nessun vincolo di tipo geografico nella scelta da parte del viaggiatore. Una prima analisi va fatta su alcune relazioni in cui pesa significativamente il fattore distanza, cioè in cui si superano i 450-500 Km. In questo caso la scelta per il trasporto aereo è una scelta obbligata, in particolare per certe categorie di viaggiatori. Infatti la quota del trasporto aereo è assolutamente preponderante. È importante notare che il trasporto automobilistico è assolutamente al di sotto delle valutazioni che normalmente si fanno, mentre è assolutamente maggiore a quello che normalmente si pensa sia la quota del trasporto ferroviario. Ad esempio nella Roma-Milano la quota è del 55% per il trasporto aereo, del 35% per il trasporto ferroviario, mentre soltanto il 10% è rappresentato dal trasporto automobilistico².

Lo stesso tipo di fenomeno, rilevato sulla Roma-Milano, si registra anche su una relazione molto meno importante, quale è quella tra Roma e Bari. Anche in questo caso infatti il trasporto aereo supera il 50% del traffico.

Venendo invece alle relazioni nelle quali il fattore distanza pesa molto meno (Roma-Napoli, Milano-Venezia), il peso del trasporto automobilistico sale in modo assolutamente rilevante. Scende in

² Quest'ultimo dato va spiegato. Su 100 persone che si spostano da Roma a Milano e viceversa, l'intero percorso viene fatto in automobile soltanto nel 10% dei casi. Questo 10% dei casi ovviamente subisce gli effetti della componente stagionale, per cui nei momenti a forte connotazione turistica il 10% aumenta significativamente fino a triplicarsi, mentre nei momenti in cui non c'è una mobilità di tipo turistico, questo 10% tende quasi ad annullarsi.

misura più che complementare il peso del trasporto aereo, che tende quasi a scomparire: infatti tra Roma e Napoli il 6% dei viaggiatori sceglie l'aereo, tra Milano e Venezia solo il 2%.

Vorrei fare qui una considerazione a confronto per quanto riguarda il trasporto ferroviario. Tra Roma e Napoli il treno è scelto dal 43% delle persone, tra Milano e Venezia dal 24%. Questa differenza si spiega abbastanza facilmente. La differenza dipende sostanzialmente dalla qualità dell'offerta. Tra Roma e Napoli la qualità dell'offerta, misurabile in particolare attraverso la velocità dello spostamento e la frequenza di treni che vengono offerti, è sicuramente superiore a quella che vi è tra Milano e Venezia.

Passando ad un collegamento di chilometraggio medio (Roma-Bologna) si rileva, coerentemente con quanto appena considerato, che il combinarsi del fattore velocità e qualità porta il treno ad occupare uno spazio rilevantissimo, superiore al 65%.

Accanto al treno, il 20% è rappresentato dal trasporto aereo. È un dato che va sottolineato perché dimostra che anche su una distanza media, al di sotto della soglia che normalmente si considera di "vocazione" per il trasporto aereo, quest'ultimo riesce a coprire oltre il 20% del mercato.

Nel ricostruire il quadro statistico, oltre a riportare i dati più recenti, abbiamo anche voluto confrontare l'andamento delle diverse modalità nel tempo. Il risultato è estremamente interessante (*Tab. 3*, rip. a pag. 125). C'è infatti una netta divaricazione fra il trasporto aereo e il trasporto marittimo che crescono con tassi superiori al 30% e le altre modalità che registrano crescite trascurabili.

Questa differenza è certamente ascrivibile al diverso grado di liberalizzazione. Il trasporto aereo e il trasporto marittimo sono settori dove la spinta della liberalizzazione è stata molto più forte, gli altri (autobus e treno) sono settori fortemente regolati. Si capisce in altri termini che nel settore aereo e nel settore marittimo, proprio grazie a una maggiore liberalizzazione, vi è stata non solo una forte innovazione nelle tecnologie dei mezzi e nelle modalità stesse di spostamento, ma c'è stata soprattutto una innovazione di tipo commerciale, quindi una maggiore capacità di articolare la qualità dei servizi e, di riflesso, anche il livello delle tariffe.

Passando al secondo punto, che in qualche modo è introdotto da questa differenza vistosa dei dati, vorrei brevemente sviluppare un'analisi delle regole delle diverse modalità di trasporto analizzate da due punti di vista: da una parte, le regole sulla promozione dei servizi di trasporto in senso stretto e, dall'altra parte, le regole sulla gestione e l'accesso alle infrastrutture.

Si tratta di due componenti del sistema di trasporto che è opportuno trattare distintamente perché hanno connotazioni economiche diverse, che poi si riflettono anche nelle norme. Da una parte, abbiamo settori facilmente riconducibili a un mercato libero e, dall'altra, abbiamo settori che hanno forti connotazioni di tipo pubblico, dove quindi la regolazione è molto più rilevante.

Nel parlare di regolazione di servizi, diversi temi devono essere affrontati: l'accesso alla professione, l'accesso al mercato, la formazione dei prezzi, l'eventuale imposizione di oneri di servizio pubblico e infine, tema normalmente poco trattato, il finanziamento all'acquisto dei mezzi di trasporto.

Cominciando proprio dall'accesso alla professione (*Tav. 1*, rip. a pag. 126), va ribadito che il settore del trasporto aereo è sostanzialmente liberalizzato. Fatti salvi i requisiti tecnici e finanziari richiesti dalle normative europee, sono infatti riconosciuti il libero accesso e la parità di trattamento tra tutte le imprese comunitarie (il che vale ovviamente anche nel mercato nazionale).

Il livello di libertà nell'accesso alla professione è ancora più forte nel settore marittimo. In questo settore è di fatto sufficiente la disponibilità della nave, sia a titolo di proprietà sia a titolo di noleggio.

Nel settore ferroviario, l'accesso alla professione del trasportatore nazionale non è di fatto regolato. Le norme recenti di livello europeo e di livello nazionale riguardano infatti solo alcuni servizi internazionali.

Nel settore del trasporto con autobus esistono delle norme armonizzate a livello comunitario che, sulla base degli usuali requisiti di onorabilità, idoneità professionale, capacità finanziaria e capacità imprenditoriale, consentono l'accesso alla professione.

Venendo all'accesso al mercato (*Tav. 1*, rip. a pag. 126), nei settori del trasporto aereo e marittimo, il sistema è sostanzialmente libero, nel senso che, sulla base della licenza nel settore aereo e sulla base della disponibilità della nave nel settore marittimo, è consentita la libera prestazione dei servizi.

Va ricordato in particolare che a partire dal gennaio di quest'anno sono stati liberalizzati anche i servizi di cabotaggio marittimo. Si può quindi affermare che i settori del trasporto aereo e marittimo sono oramai sostanzialmente liberi.

Completamente diverso invece è il quadro nel settore del trasporto terrestre, regolato da un sistema di concessioni basato su una originaria riserva³. Nel settore degli autobus si tratta di norme che addirittura risalgono al 1939 e che saranno presto modificate dalle proposte oggi in discussione in Parlamento. Tale proposte richiedono una maggiore apertura del mercato e l'allineamento alle norme europee per i servizi internazionali che prevedono il superamento del sistema concessorio e il passaggio ad un sistema di autorizzazioni.

Nel settore ferroviario va innanzitutto chiarito che le normative comunitarie emanate tra il 1991 ed il 1995 non riguardano direttamente i servizi nazionali. Ciononostante è stato già avviato, e sarà portato a termine, un processo di revisione della concessione a F.S. per consentire, da una parte, la separazione societaria tra gestione della rete e gestione del trasporto e, dall'altra, come prevede la recente normativa sul trasporto locale, un sistema di gare per l'affidamento dei servizi ferroviari locali.

In assenza di norme innovative il trasporto nazionale ferroviario resterà affidato in concessione esclusiva alle F.S..

Anche per quanto riguarda la formazione dei prezzi (*Tav. 2*, rip. a pag. 127) si assiste ad una divaricazione. Da un parte, abbiamo i settori liberalizzati (trasporto aereo e marittimo), che hanno sostanzialmente prezzi liberi. Nel trasporto aereo esiste ancora una possibilità di intervento della Commissione Europea, nel caso di anomalie concorrenziali, cioè quando i prezzi sono troppo alti o troppo bassi. Vincoli

³ La riserva è esplicita nel caso del trasporto ferroviario e non molto chiara nei suoi riferimenti normativi originari nel settore degli autobus.

possono essere imposti anche nel caso che vengano autorizzati aiuti di Stato alle compagnie⁴.

Nel trasporto marittimo esiste un sistema di gestione dei servizi pubblici che condiziona pesantemente il sistema libero dei prezzi. Di fatto il sistema dei prezzi è fortemente condizionato dalle tariffe pubbliche dei servizi sussidiati, quindi anche gli operatori che non sono nel sistema pubblico di fatto debbono allinearsi ai prezzi sussidiati dallo Stato italiano.

Nei settori di trasporto terrestre, di riflesso a un sistema di concessioni, vi sono dei vincoli molto forti anche sul sistema delle tariffe. Le tariffe sono infatti sottoposte all'autorizzazione dell'amministrazione. In particolare il sistema ferroviario ha un sistema tariffario basato sui chilometri, mentre il sistema degli autobus ha di fatto le tariffe allineate al trasporto ferroviario.

Venendo agli ultimi elementi che delineano il sistema delle regole nei diversi settori, un elemento molto importante che sta progressivamente venendo all'attenzione è quello della erogazione di servizi pubblici all'interno di settori anche liberalizzati (*Tav.* 2, rip. a pag. 127). Nel trasporto aereo gli oneri di servizio pubblico possono essere imposti alle compagnie e questo è assolutamente ammissibile sulla base di un regolamento europeo del 1992. Si sta iniziando a dare corso a questo regolamento anche in Italia, per i collegamenti con le isole minori e con la Sardegna.

Un altro regolamento, sempre del 1992, consente l'imposizione degli oneri anche nel settore del trasporto marittimo. Come già evidenziato, nel caso italiano la tradizione prevede un sistema di società pubbliche, quindi una totale identificazione tra servizio pubblico e compagnia pubblica. Questo sistema è stato fortemente criticato in passato dal settore privato ed è oggi sottoposto a una procedura di infrazione.

⁴ Un caso recente è quello di Alitalia: con la facoltà di concedere da parte dello Stato italiano un aiuto ad Alitalia è stato anche imposto il vincolo che su ciascun collegamento essa non possa mai proporre il miglior prezzo rispetto alla concorrenza.

Nel settore del trasporto ferroviario e del trasporto con autobus il problema delle esigenze di servizio pubblico è stato risolto direttamente all'interno delle concessioni.

Nel settore degli autobus esiste un regolamento europeo che impedisce l'imposizione di obblighi di servizio pubblico e richiede invece l'applicazione di veri e propri contratti di servizio tra l'amministrazione e l'impresa. Nel settore del trasporto nazionale, tutto ciò non è attualmente applicato in Italia; lo sarà probabilmente con le nuove normative che il Parlamento auspicabilmente emanerà.

Venendo all'ultimo aspetto della negoziazione dei servizi del trasporto nazionale di passeggeri va detto che in larga parte l'acquisto dei mezzi è autofinanziato (*Tav. 2*, rip. a pag. 127). Nel trasporto aereo è un fatto assolutamente consolidato, così come nel trasporto con autobus. Nel settore ferroviario è invece prevalentemente coperto da un rapporto diretto, contrattualizzato, tra lo Stato italiano e le Ferrovie. Nel settore marittimo va segnalata la rilevante differenza tra aziende private e pubbliche. Mentre le prime operano in totale autofinanziamento, per le seconde l'acquisto dei mezzi rientra di fatto nel meccanismo di sovvenzione e compensazione.

Venendo all'analisi delle norme che riguardano le infrastrutture, bisogna distinguere tra regole per l'accesso e la ripartizione della capacità e criteri di fissazione del pedaggio (*Tav. 3*, rip. a pag. 128).

Nel settore aereo italiano il problema della ripartizione della capacità si pone solo negli aeroporti congestionati. Anche qui il riferimento è ad un regolamento europeo del 1993 che ha introdotto la figura del coordinatore⁵.

Ciò che rileva in questa sede sottolineare è che nel settore aereo vale sostanzialmente il principio tradizionale di ripartizione sulla base dell'utilizzo nelle stagioni precedenti.

Nel sistema portuale non esiste un meccanismo, regolato in modo esplicito, di ripartizione della capacità. Esiste una consuetudine di fatto a consentire degli accosti prioritari per i "servizi es-

⁵ In Italia il ruolo di coordinatore è svolto da Assoclearance.

senziali” gestiti dalla flotta pubblica. Tale priorità viene di fatto estesa, attraverso il meccanismo delle “fasce orarie di sicurezza”, fino al punto di consentire di fatto un accosto in esclusiva ad alcune banchine, specialmente nei porti che non hanno uno sviluppo di moli sufficiente ad accogliere altri operatori.

L’accesso alla rete ferroviaria è per il trasporto nazionale riservato esclusivamente alle Ferrovie dello Stato; quindi, non si pone neanche un problema di ripartizione della capacità.

Nel settore del trasporto stradale l’accesso all’infrastruttura è totalmente libero ed ha carattere oneroso nel sistema autostradale e non oneroso nel sistema delle strade statali e delle autostrade gestite dall’ANAS.

Per quanto riguarda i pedaggi, lo scenario è molto complesso. Sintetizzandolo al massimo, bisogna dire che nel settore aeroportuale i cosiddetti “diritti aeroportuali”, cioè quanto le compagnie pagano agli aeroporti per remunerare il sistema di approdo, partenza, ricovero, sosta, imbarco, remunera non solo la gestione degli aeroporti cosiddetti “a gestione totale” (che coprono in Italia circa l’80% del traffico) ma generano anche flussi consistenti di utile.

Va detto che, da una parte, questo sistema di diritti è stato fortemente criticato dalle compagnie aeree perché si ritiene che non rifletta esattamente la qualità e la quantità dei servizi che vengono forniti dagli aeroporti.

Nel settore marittimo i canoni che vengono pagati dalle compagnie non remunerano la gestione. I diritti portuali si dividono tra diverse istituzioni: una parte all’Autorità Portuale e una parte direttamente allo Stato.

Nel settore ferroviario, proprio perché tradizionalmente non si è mai posto un problema di ripartizione della capacità di accesso da parte di più operatori, non esiste un sistema di canoni. Quest’ultimo sistema dovrà però essere sviluppato per consentire l’accesso di operatori terzi sia nei servizi internazionali che nei servizi di trasporto locale.

Nel settore autostradale abbiamo un caso ancora diverso perché i canoni non solo remunerano la gestione e generano utili in-

camerati in parte dai concessionari, ma finanziano anche gli investimenti.

Come già evidenziato, esiste una direttiva CIPE del 1996 che fissa il meccanismo del “*price cap*” come punto di riferimento generale per la fissazione dei prezzi delle tariffe dei servizi pubblici non regolati da altre autorità. Il settore autostradale è l’unico, all’interno del trasporto nazionale di passeggeri, che ha già applicato questo sistema e che quindi vede variare di anno in anno il pedaggio sulla base di un meccanismo automatico.

Il quadro delle regole, lo avevo anticipato sin dall’inizio, è dunque assolutamente eterogeneo. Non si può dire che esista un sistema di regole per il trasporto nazionale in quanto tale, ma una sovrapposizione di norme che valgono per ciascuna modalità.

Da una parte, il trasporto aereo e marittimo hanno un sistema sostanzialmente libero per l’accesso al mercato e per la fissazione dei prezzi: in questi settori c’è di fatto un regime di mercato. Nel trasporto ferroviario e con autobus abbiamo invece un regime di concessioni e tariffe autorizzate che definisce di fatto un regime non ancora di mercato.

Per quanto riguarda invece le infrastrutture, bisogna dire che in tutte le modalità vale in misura rilevante il diritto storico di accesso. L’operatore che aveva accesso in passato (e che molto spesso è un ex-monopolista) continuerà a godere di un meccanismo di priorità rispetto ai nuovi concorrenti.

Questo meccanismo di rilevanza del diritto storico all’accesso viene esteso anche nel settore del trasporto marittimo e ferroviario. E si ha di fatto un accesso totalmente o parzialmente esclusivo.

Anche nel sistema dei pedaggi abbiamo visto che ci sono meccanismi diversi, ma è importante sottolineare che tutti i sistemi di pedaggio non riflettono la struttura dei costi che vengono generati da parte degli operatori con l’accesso all’infrastruttura stessa.

Voglio sottolineare che qui parliamo esclusivamente di costi cosiddetti interni, tralasciando la materia estremamente sfuggente dei costi esterni.

Questo quadro così eterogeneo richiede un intervento che consenta il massimo dispiegamento della concorrenza e dell’integrazione

tra le diverse modalità. Esistono infatti norme eccessivamente diverse che rendono artificiosamente onerosi i sistemi di integrazione fra trasporto marittimo e aereo, fra trasporto aereo e ferroviario, e così via.

Vi è quindi la necessità, ed è questo il terzo punto che affronteremo, di un intervento, ovviamente di tipo normativo, teso proprio ad armonizzare le regole tra i diversi comparti modali. L'obiettivo di questa proposta, che Federtrasporto ha formalizzato in un'occasione pubblica, è innanzitutto quello di garantire lo sviluppo di un mercato in cui ai viaggiatori sia consentita la maggior scelta non solo tra le modalità, ma anche tra i diversi livelli di servizio in termini di qualità e di prezzo.

Per le imprese noi riteniamo che sia interessante sviluppare questo mercato secondo un approccio plurimodale perché consente una sorta di allenamento alla competizione internazionale. È il meccanismo opposto a quanto abbiamo finora realizzato. Fino ad oggi si è, infatti, tentato di proteggere il mercato nazionale per impedire che la concorrenza internazionale si sviluppasse anche all'interno del nostro Paese.

In generale, non è retorica ma sono i dati che lo dicono, si tratta di una scommessa che vale per lo sviluppo dell'intero Paese, perché dal trasporto e dal turismo provengono i tassi di sviluppo più interessanti negli ultimi anni, mentre altri settori, pur essendo importantissimi, registrano livelli di stagnazione, se non di recessione.

Entrando nel merito, si tratta, innanzitutto, di arrivare a una completa liberalizzazione di tutte le modalità, portando a un regime di mercato anche il settore del trasporto ferroviario e del trasporto con autobus. Per fare questo è necessario rendere omogenee le regole e questo riguarda, lo ribadisco, sia il sistema delle regole che normano la produzione dei servizi, sia il sistema delle regole che consente la gestione e l'accesso alle infrastrutture.

Per quanto riguarda il sistema dei prezzi, la Federtrasporto propone una liberalizzazione generalizzata, articolata nel tempo: in una fase iniziale si dovrebbe estendere il sistema del "*price cap*" anche ai settori che oggi non lo applicano; nella fase a regime si

dovrebbe configurare un sistema di prezzi assolutamente liberi per tutte le modalità.

Per quanto riguarda l'accesso al mercato occorre superare il sistema delle concessioni, per approdare ad un sistema di licenze nel settore ferroviario (dove esiste un vincolo tecnico-infrastrutturale molto rilevante) e di autorizzazioni nel settore degli autobus.

A regime il maggior grado di liberalizzazione nell'accesso al mercato dovrebbe essere compensato da standard più elevati di quelli previsti oggi dalle norme nazionali per l'accesso alla professione.

L'ulteriore elemento nella proposta di Federtrasporto riguarda la regolazione dei servizi pubblici. Non è un elemento secondario, contrariamente a quanto si possa superficialmente pensare, ma diventa invece un problema di assoluta rilevanza.

In questo caso direi che il problema è soltanto di applicazione, perché le norme comunitarie di fatto prevedono diversi regimi che consentono l'imposizione di oneri non compensati. Nel caso che nessuna impresa ritenga di assumersi volontariamente questi oneri richiesti dalle amministrazioni pubbliche, essi devono essere compensati dallo Stato e affidati a soggetti imprenditoriali sulla base di gare.

Si tratta quindi di un sistema, nelle sue linee generali, molto chiaro, che ha diverse articolazioni modali, e che a regime dovrebbe essere sostanzialmente omogeneo, nel quale vengono generalizzati i principî di concorrenzialità, proporzionalità e residualità.

Venendo alla componente infrastrutturale all'interno della proposta di Federtrasporto, si tratta di superare completamente il meccanismo degli accessi in esclusiva (il che vale in particolare per il settore portuale dove dovrebbero essere riviste le norme in modo da consentire un accesso a condizioni eque fra flotta privata e flotta pubblica).

L'altro elemento è quello dei pedaggi. Un impegno che è stato preso anche a livello comunitario è quello di un sistema di pedaggi per l'accesso alle infrastrutture che sia non soltanto all'interno della singola modalità equo e non discriminatorio, ma anche omogeneo tra le diverse modalità. Occorre quindi che i principî di riferimento scelti

per l'accesso alle diverse infrastrutture (porti, aeroporti, autostrade e così via) non alterino in modo implicito la concorrenza tra le diverse modalità.

Un lavoro estremamente faticoso e oneroso attende il legislatore nei prossimi anni per dare corso a tutte queste nuove norme e per sviluppare effettivamente un mercato armonico e omogeneo tra le diverse modalità.

Esiste però tutto un apparato di norme comunitarie che si applicano ai servizi europei che può essere traslato, con le dovute modifiche, nel sistema nazionale. Esiste una vasta documentazione di provvedimenti e di linee di indirizzo emanate dalle Autorità Antitrust (sia a livello europeo, che a livello nazionale), che può fare da sfondo anche da un punto di vista tecnico per lo sviluppo delle norme necessarie per la crescita del mercato del trasporto nazionale.

L'importante è che si applichino due principi fondamentali. Il primo è quello della gradualità, e proprio per questo Federtrasporto ha articolato una proposta che prevede una fase transitoria e una fase a regime, affinché le imprese possano lentamente abituarsi a un contesto sempre più competitivo.

L'altro principio, che per una sorta di comprensibile timidezza nel nostro Paese è stato normalmente poco applicato, è quello della reciprocità. Secondo questo principio gli operatori esteri potranno accedere al nostro mercato nazionale a condizione che gli operatori italiani possano accedere ai mercati da cui essi provengono.

Il processo di realizzazione di un mercato completamente libero nel settore del trasporto aereo è già in larga parte compiuto. L'unico passaggio difficoltoso che ancor oggi resta riguarda il problema dell'infrastruttura: emerge infatti con forza la difficoltà di armonizzare, da una parte, un sistema di produzione di servizi a condizioni sostanzialmente libere e, dall'altra, un sistema di infrastrutture fortemente regolato secondo regole, a mio parere, ancora condizionate dagli assetti passati di tipo monopolistico.

L'orientamento verso assetti più concorrenziali della gestione e dell'accesso delle infrastrutture è dunque la sfida principale che si pone per il completamento della liberalizzazione del trasporto aereo. Negli

altri settori, come più volte evidenziato, il cammino sarà verosimilmente più lento e certamente più oneroso.

Allegati

**Tab. 1. Trasporto nazionale di passeggeri - Anni 1994-'97
(Composizione percentuale)**

Modalità	1994	1995	1996	1997
Autoveicolo	52,9	52,7	51,4	51,3
Treno	22,9	22,8	23,4	22,3
Autobus	15,3	15,4	15,1	15,2
Aereo	7,0	7,2	7,9	8,9
Nave	1,9	1,9	2,2	2,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione Centro Studi Federtrasporto su dati F.S. S.p.A., I-stat, Società Autostrade S.p.A. e POC-Ministero dei trasporti e della navigazione.

Tab. 2. Traffico viaggiatori su alcune relazioni di traffico - Anno 1997 (Numero di viaggiatori e composizione %)

<i>Voci</i>	<i>Valore assoluto</i>	<i>Composizione %</i>
<u>Sardegna-Resto d'Italia</u>		
Aereo	2.981.786	42,6
Nave	4.020.515	57,4
<i>Totale</i>	<i>7.002.301</i>	<i>100,0</i>
<u>Roma-Milano</u> (circa 580 km)		
Aereo	2.800.701	55,4
Treno	1.748.000	34,5
Autoveicolo	509.074	10,1
<i>Totale</i>	<i>5.057.775</i>	<i>100,0</i>
<u>Roma-Bari</u> (circa 440 km)		
Aereo	568.169	51,7
Treno	265.000	24,1
Autoveicolo	239.175	21,8
Autobus	26.704	2,4
<i>Totale</i>	<i>1.099.048</i>	<i>100,0</i>
<u>Roma-Napoli</u> (circa 220 km)		
Aereo	357.771	5,9
Treno	2.576.000	42,8
Autoveicolo	3.091.912	51,3
<i>Totale</i>	<i>6.025.683</i>	<i>100,0</i>
<u>Milano-Venezia</u> (circa 270 km)		
Aereo	70.283	1,9
Treno	877.000	24,1
Autoveicolo	2.701.260	74,0
<i>Totale</i>	<i>3.648.543</i>	<i>100,0</i>
<u>Roma-Bologna</u> (circa 380 km)		
Aereo	438.600	20,9
Treno	1.370.000	65,2
Autoveicolo	292.595	13,9
<i>Totale</i>	<i>2.101.195</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Elaborazioni Centro Studi Federtrasporto su dati Alitalia, Asa Passeggeri F.S. S.p.A., Civilavia-Ministero dei trasporti e della navigazione, Confitarma, POC-Ministero dei trasporti e della navigazione, Società Autostrade S.p.A., Viaggi e Turismo Marozzi.

Tab. 3. Trasporto nazionale di passeggeri - Anni 1994-'97
(Valori assoluti in milioni di Passeggeri-km)

Modalità	1994	1995	1996	1997	Variazione % 94-97
Autoveicolo	55.168	55.958	55.873	56.689	+2,8
Treno	23.895	24.254	25.442	24.670	+3,2
Autobus	15.987	16.367	16.419	16.781	+5,0
Aereo	7.284	7.576	8.564	9.846	+35,2
Nave	1.932	2.043	2.328	2.565	+32,8
Totale	104.266	106.198	108.626	110.551	+6,0

Fonte: Elaborazione Centro Studi Federtrasporto su dati F.S. S.p.A., I-stat, Società Autostrade S.p.A. e POC-Ministero dei Trasporti e della Navigazione

Tav. 1. Trasporto nazionale di passeggeri – La regolazione dell'accesso alla professione ed al mercato

	ACCESSO ALLA PROFESSIONE	ACCESSO AL MERCATO
AEREO	Licenza.	Libero.
FERROVIARIO	Non regolato per il TNP. Il regolamento sulla licenza, in corso di emanazione, non si applica ai servizi nazionali passeggeri.	Concessione in esclusiva a Fs.
MARITTIMO	Vincolato solo alla disponibilità della nave a titolo di proprietà o di gestione.	Libero. Convenzioni dello Stato con le società pubbliche per i servizi essenziali.
CON AUTOBUS	Abilitazione professionale.	Concessione dallo Stato in esclusiva per ciascuna linea. Nella valutazione delle richieste di servizio presentate dalle aziende viene data priorità ai servizi già esistenti, con particolare riferimento al servizio ferroviario.

Tav. 2. Trasporto nazionale di passeggeri – La regolazione del servizio

	PREZZI	COMPENSAZIONI PER SERVIZIO PUBBLICO
AEREO	Liberi	Solo per rotte altrimenti non servite, e a seguito di gara europea. Non vi sono casi in Italia. Acquisto degli aeromobili: in autofinanziamento
FERROVIARIO	Tariffe autorizzate, su base chilometrica. È disposto il passaggio ad un sistema di prezzi, che tenga conto anche del mercato e delle caratteristiche qualitative del servizio. Le variazioni saranno in regime di <i>price-cap</i> .	Nessuna. Il Dlgs 422/97 prevede contratti di servizio regionali che integrano gli introiti tariffari anche su servizi di carattere interregionale. Acquisto del materiale rotabile: in parte in autofinanziamento e in parte prevalente coperto dal contratto di programma Stato-Fs.
MARITTIMO	Tariffe autorizzate per i servizi essenziali. Prezzi liberi per gli altri servizi, ma di fatto condizionati dalle tariffe autorizzate.	Dallo Stato alle aziende pubbliche che producono i servizi essenziali, pari alla differenza tra costi e ricavi del servizio, ivi compresa adeguata remunerazione del capitale investito. Acquisto dei mezzi navali: per le aziende pubbliche convenzionate rientra nel calcolo della sovvenzione “di equilibrio”. In autofinanziamento per gli operatori privati.
CON AUTOBUS	Tariffe autorizzate.	Nessuna. Acquisto veicoli: in autofinanziamento.

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

Tav. 3. Trasporto nazionale di passeggeri – La regolazione dell'accesso all'infrastruttura

	MODALITÀ DI ACCESSO	PEDAGGI/DIRITTI D'USO
AEREO	Libero negli aeroporti non congestionati. Procedura di ripartizione della capacità degli aeroporti congestionati basata per l'80% sulla capacità precedentemente a disposizione ed effettivamente utilizzata.	Direttamente versati al gestore dell'aeroporto e parzialmente devoluti allo Stato. Remunerano la gestione (e non sempre sono correlati ai costi effettivi). Lo Stato finanzia gli investimenti.
FERROVIARIO	In esclusiva a FS. Priorità dei servizi passeggeri locale e lunga percorrenza rispetto ai servizi merci (con l'eccezione dei servizi merci <i>Quality Net</i>).	Provvisoriamente fissati dal Gestore della rete (FS) sulla base dei costi di circolazione, e imputati ai diversi servizi di trasporto (FS Merci, FS Passegg., FS Trasporto locale ed eventuali operatori esteri). In attesa della emanazione di specifico Decreto ministeriale. Lo Stato finanzia gli investimenti.
MARITTIMO	Priorità per i servizi convenzionati prodotti dalle aziende pubbliche, che si può tradurre in esclusiva di fatto. Possibilità di ottenere aree demaniali in concessione esclusiva.	Tasse di ancoraggio versate per intero allo Stato e tassa portuale su merci imb./sbarcate e sui passeggeri versata per il 50% allo Stato e per il 50% all'Autorità portuale. Le tasse non remunerano la gestione. Tariffe per servizi tecnico-nautici (per lo più obbligatori) correlate al costo effettivo della organizzazione del servizio inteso come "servizio universale". Lo Stato (con il concorso delle Autorità portuali e delle Regioni) finanzia gli investimenti per opere di grande infrastrutturazione.
CON AUTOBUS	Libero.	Per la sola parte della rete autostradale a pagamento: - pedaggi per classi di veicolo versati direttamente al gestore. - la struttura dei pedaggi non riflette la struttura del costo d'uso della rete. - i pedaggi remunerano la gestione e finanziano gli investimenti.

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

STENIO RICCIO

(c.s.)

Ringrazio il dott. Marletto della interessantissima relazione, che conferma l'intuizione del prof. Bentivoglio, che è un po' il Maestro di tutti noi, e sicuramente il padre fondatore del CUST.

Quando si discuteva della autonomia del diritto aeronautico e del diritto della navigazione, Bentivoglio sosteneva che esisteva solamente il diritto dei trasporti perché il trasporto è un fenomeno unitario.

Le varie modalità di trasporto oggi vanno più verso la integrazione che verso la competizione o la concorrenza, e questa è una realtà che già si è avviata per le merci; credo che sia la linea di tendenza anche per i passeggeri. È inevitabile che si vada nella direzione di questa compenetrazione tra le diverse forme di trasporto.

Passerei adesso la parola al prof. Alfredo Antonini che ci intratterrà su un altro problema di notevole interesse e credo di estrema delicatezza, perché su questo terreno si ha la sovrapposizione delle diverse normative, nazionale, comunitaria e internazionale (la Convenzione di Chicago ed i vari protocolli applicativi: Varsavia, Montreal, Guadalajara). Il tema della Relazione è «La responsabilità del vettore aereo per il trasporto di persone e cose nella più recente evoluzione normativa: protocolli di Montreal, Varsavia-Montreal, regolamento comunitario».

È un tema estremamente complesso: non so come avrà fatto il prof. Antonini a districarsi tra la congerie di norme che si intersecano in questa materia. Prego.